





COHÉSION SOCIALE ET CONFLITS

3

INTRODUCTION

La politique sociale se préoccupe non seulement du bien-être des populations, mais aussi de la cohésion sociale. Si certaines politiques gouvernementales peuvent diviser la société et alimenter les conflits, on s'accorde généralement à penser que le rôle et le but du gouvernement est de favoriser l'intégration sociale en créant ou en renforçant les institutions qui améliorent la protection sociale et la sécurité humaine et favorisent des relations sociales harmonieuses. Ceci dit, la plus grande confusion règne sur le sens à donner à l'expression d'«intégration sociale». On l'entend souvent au sens étroit de normes ou d'améliorations touchant aux conditions et aux relations sociales. Mais dans ses travaux dans ce domaine, l'Institut a adopté une définition plus large, qui englobe non seulement des aspects normatifs mais aussi l'analyse de modèles de relations sociales établis, qui consolident ou fragilisent les moyens d'existence des populations et dont dépendent leurs chances dans l'existence (Ghai et Hewitt de Alcántara 1994).

Initialement axées sur les effets des guerres et des conflits, les recherches de l'UNRISD sur l'intégration et la cohésion sociales ont évolué depuis les années 70. Les premiers travaux ont porté en particulier sur la situation des personnes déplacées par la guerre. Ils se sont ensuite transformés en de vastes études plurinationales sur les conflits et les violences politiques imputables à l'identité ethnique, raciale, religieuse et autre. Dans les années 90, l'intégration sociale occupait une place centrale parmi les thèmes de recherche de l'Institut.



L'INTÉGRATION SOCIALE—PERCEPTIONS ET PROBLÈMES

Avec l'emploi et la lutte contre la pauvreté, l'intégration sociale était l'un des grands enjeux du Sommet mondial de 1995 pour le développement social. La peur de la *désagrégation* sociale était alimentée au niveau international non seulement par le grand nombre de guerres civiles et de conflits ethniques, mais aussi par le fait—ou la perception—que toute une série de problèmes sociaux s'exacerbaient dans le contexte de la mondialisation. Les migrations, la criminalité, le commerce des drogues illicites, les pandémies et les ruptures des relations familiales, tous ces phénomènes semblaient être en augmentation.

Dans la première moitié de la décennie 90, l'UNRISD a examiné ces questions dans le cadre d'une vaste enquête sur les répercussions sociales de la mondialisation (UNRISD 1995; voir aussi les chapitres 1 et 2). Il a considéré l'ampleur et l'impact de l'évolution sociale et des problèmes qui affectent la faculté des personnes et des groupes à vivre ensemble en société, ainsi que certaines questions conceptuelles telles que le sens de l'intégration sociale.

L'UNRISD a mis en garde contre une notion de l'intégration qui se réduirait à l'insertion des exclus dans la société. Certains types d'intégration sociale risquent d'imposer aux minorités et

à d'autres groupes sociaux un mode de vie qui étouffe la diversité culturelle ou favorise l'inclusion dans des systèmes économiques et politiques marqués par l'exploitation, la répression ou, à terme, la destruction de l'environnement. La question à se poser dans l'élaboration des politiques n'est pas de savoir comment renforcer l'intégration sociale en soi, mais comment favoriser un type d'intégration propice à la création d'une société plus juste et plus équitable (UNRISD 1994b). Dans cette optique, il convient de signaler divers inconvénients et présupposés malencontreux qui caractérisent souvent les efforts d'intégration sociale. Trois viennent tout particulièrement à l'esprit. Premièrement, on part souvent de l'idée que l'existence des exclus se déroule dans une espèce de vase clos social et culturel. Une bonne politique doit tenir compte des formes d'organisation sociale, des réseaux, des stratégies de survie et de la culture des groupes défavorisés. Deuxièmement, le discours de l'intégration sociale tend à poser l'inutilité du conflit. Pourtant, la désagrégation des relations sociales en place et la transformation des structures de pouvoir peuvent être un passage obligé avant l'instauration d'une société plus juste et plus équitable: c'est ce qui s'est produit, par exemple, lors de l'abolition de l'esclavage et de l'apartheid. Troisièmement, en se fixant un objectif étroit—intégrer les défavorisés dans les systèmes de santé et d'éducation—on risque de détourner l'attention des causes structurelles de l'exclusion sociale, de l'aggravation des inégalités et de la persistance de l'extrême pauvreté.

Les migrations

Face aux options et aux incertitudes de la mondialisation, beaucoup de gens réagissent en émigrant, dans leur propre pays ou à l'étranger. Si d'autres époques ont connu aussi de fortes migrations, les mouvements de population mettent aujourd'hui en contact des groupes culturels beaucoup plus divers et tiennent une place centrale dans la stratégie de survie de millions de gens. De fait, les familles et les comptes nationaux de nombreux pays pauvres sont très tributaires des devises que leur envoient les migrants installés à l'étranger. Au début des années 90, lorsque les problèmes sociaux liés aux migrations tendaient à dominer le débat public sur ce sujet, l'UNRISD a étudié leurs effets d'intégration et de désagrégation, et souvent dans les mêmes localités. Dans certains villages d'Afrique de l'Ouest, par exemple, les hommes valides ont émigré à l'étranger, laissant aux jeunes et aux vieux le soin de faire vivre la communauté, mais les femmes ont aussi accédé à de nouvelles fonctions et responsabilités. Elles ont acquis de nouveaux savoir-faire (UNRISD 1995).

Il semble inévitable que les migrations s'amplifient, étant donné les chances et les risques liés à la mondialisation et le fossé qui se creuse entre pays riches et pays pauvres. Les gouvernements nationaux devront apprendre à vivre avec d'importants flux migratoires. Pourtant, de nombreux pays et régions riches resserrent la surveillance de leurs

frontières sans apporter l'appui financier et économique dont les pays pauvres ont besoin pour améliorer leur situation. Il en résulte une augmentation des migrations clandestines qui accélère à de nombreux égards la désagrégation sociale et, surtout, crée une sous-classe de plus en plus importante d'exclus de la vie politique, sociale et économique (Van Hear 1994).

Les recherches de l'UNRISD se sont aussi intéressées à l'incidence des migrations sur l'Etat-nation et à la gamme des politiques publiques adoptées par les pays d'Europe occidentale envers les minorités d'immigrés. Les pays dont l'approche est multiculturelle, comme les Pays-Bas et, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni, reconnaissent les origines ethniques des migrants et, pour autant que le principe de l'égalité soit observé, sont favorables à ce que les différences s'affichent publiquement. Des pays comme la France, de tradition républicaine, sont plus enclins à décourager les pratiques culturelles différentes de celles de la culture autochtone dominante, tout en menant une politique active d'intégration des immigrés dans la société. Des pays comme l'Allemagne, qui adhèrent dans une large mesure au vieux modèle d'intégration de l'Etat-nation, tendent à adopter des règles très sévères en matière de naturalisation ou insistent pour que les droits des citoyens soient réservés aux seuls autochtones. Les pays qui se rangent dans cette catégorie soutiennent des programmes destinés à améliorer la situation économique et sociale des

migrants mais favorisent aussi le retour des migrants dans leur pays d'origine. Quel que soit le système, une politique publique heureuse dans ce domaine doit admettre que les immigrés vont rester et ont beaucoup à apporter aux sociétés dans lesquelles ils vivent. Elle doit aussi amener les populations dominantes ou majoritaires à accepter la diversité ethnique et culturelle dérivée de l'immigration. La question de l'immigration ne doit en aucun cas servir à des fins politiques (Collinson 1998; UNRISD 2002b).

Drogues et criminalité

Une autre stratégie, très répandue dans le contexte de la mondialisation, consiste à se livrer, pour subsister, à des activités illicites ou criminelles. À la fin du XX^{ème} siècle, les taux de criminalité ont augmenté dans pratiquement tous les pays et le commerce des drogues illicites est devenu une activité économique majeure à l'échelle mondiale. Si, dans la perception du public, qui se fie souvent à des preuves anecdotiques, il y a eu explosion de la criminalité, les statistiques en la matière doivent être interprétées avec prudence. En effet, elles sont souvent peu fiables: celles dont on dispose renseignent souvent plus sur le système de justice pénale que sur le nombre réel des délits. De plus, les délits signalés et l'interprétation donnée aux statistiques de la criminalité traduisent les jugements de valeur et les normes culturelles de la société en question (UNRISD 1995).

Une grande partie des recherches de l'UNRISD sur la criminalité a porté sur la production, le commerce et la consommation des drogues illicites. Des millions de personnes dans le monde—des paysans dans les pays en développement, des gangs en ville, des organisations criminelles et des consommateurs dans le monde industrialisé—ont été attirés dans les réseaux sociaux et économiques du commerce de drogues. Vers la fin des années 80, l'UNRISD entreprit un vaste programme de travail, avec des études dans dix pays (Tullis 1995; Painter 1994; Thoumi 1994; Clayton 1995; Toro 1995; Renard 1995).

Ces études, qui se sont intéressées à toute la chaîne des activités liées à la drogue, ont montré que seule une approche globale avait des chances de réussir à enrayer la production, le commerce et la consommation. Les conclusions des chercheurs étaient critiques à l'égard des politiques dites de «guerre à la drogue». Celles-ci peuvent réussir à supprimer des itinéraires de passage ou à débarrasser certaines zones des produits illicites mais ces itinéraires et zones sont en général vite remplacés par d'autres. Des stratégies conçues à plus long terme et plus indirectes sont plus prometteuses: éducation, organisation communautaire et programmes de traitement dans les pays consommateurs; et progrès sensible du développement rural dans les pays producteurs. Les propositions favorables à la réglementation, à la dépénalisation et à la légalisation de la consommation ou de la production de drogues, ainsi que

les politiques «de moindre mal» doivent aussi être prises en considération. Il se peut qu'elles ne diminuent pas la consommation mais elles pourraient atténuer le problème social majeur que posent la criminalité et la violence liées aux drogues (UNRISD 1995).

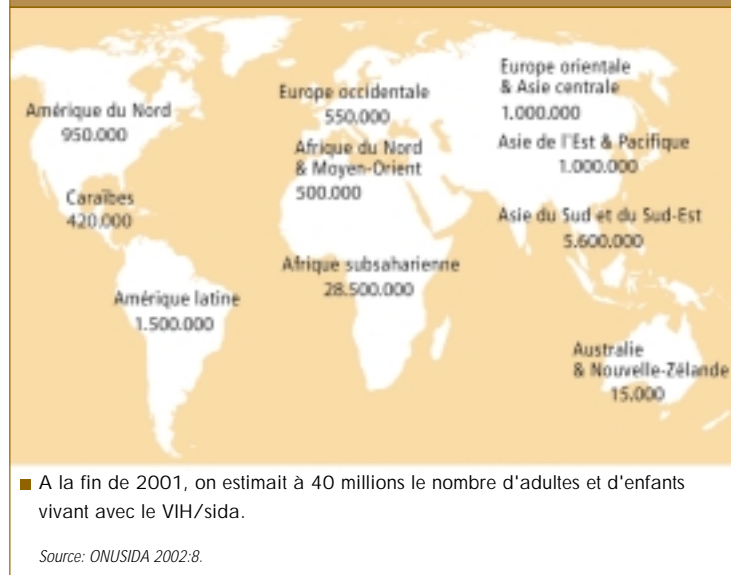
VIH/sida

Dans les années 90, une nouvelle pandémie—le VIH/sida—s'est mise à menacer la santé et le tissu social en frappant les familles et les communautés du monde entier (voir figure 3.1). Les recherches récentes de l'UNRISD se sont élevées au-dessus de la perspective épidémiologique ou comportementale pour se pencher sur les liens entre VIH/sida et développement. Elles approfondissent en particulier les rapports entre la pandémie et la pauvreté, l'inégalité entre les sexes et la faiblesse des services publics. Elles mettent également en évidence l'effet que peuvent avoir des chocs extérieurs et les politiques macroéconomiques liées aux crises de la dette et à l'ajustement structurel, certaines conditions structurelles comme des économies dépendantes de la force de travail des migrants et des stratégies de survie comme l'émigration tout comme le commerce et la professionnalisation du sexe. Les technocrates qui conçoivent autoritairement des programmes de lutte spécifiques contre le VIH/sida n'ont guère de chances d'atteindre leur but, à moins d'avoir de meilleures conditions d'existence, que se renforcent

les réseaux de solidarité sociale et que l'action politique menée s'appuie sur une large base (Collins et Rau 2000). Toutes ces conditions supposent que l'on comprenne non seulement le contenu des programmes ayant donné de bons résultats mais aussi les processus qui ont abouti à leur mise en place.

Des recherches visant à préparer une plus large enquête ont été également entreprises pour étudier ce que les organisations de la base, les communautés et les gouvernements locaux ont tenté de faire pour améliorer le contexte socio-économique

FIGURE 3.1
ESTIMATIONS MONDIALES DES VICTIMES
DE L'ÉPIDÉMIE DU VIH/SIDA



et politique et le rendre plus favorable à la prévention et au traitement du VIH/sida, et pour atténuer les effets dévastateurs de la pandémie sur les sociétés locales (Sida/UNRISD 2002). Des études de cas ont été réalisées sur les liens entre la politique touristique et le VIH/sida à Cuba; le commerce des drogues illicites, la population carcérale et le VIH/sida en Malaisie et au Myanmar; et le trafic du sexe et la vulnérabilité à la maladie en Asie du Sud.

Si l'on s'accorde généralement à reconnaître le rôle crucial des gouvernements et des organisations de la société civile dans la lutte contre le VIH/sida, le rôle du secteur privé en la matière a retenu beaucoup moins l'attention. En collaboration avec l'ONUSIDA, l'Institut a mené une enquête auprès des plus grandes sociétés transnationales du monde pour savoir quelles initiatives elles avaient prises contre le VIH/sida. Des enquêtes nationales sur les 25 plus grandes sociétés et des études de cas de sociétés sélectionnées ont été également réalisées au Brésil, aux Philippines et en Afrique du Sud. Les conclusions révèlent que les entreprises commencent à peine à s'apercevoir du danger que représente le VIH/sida pour leur fonctionnement et n'ont pas encore conscience des responsabilités qui découlent de l'influence qu'elles exercent sur les conditions qui favorisent la propagation du VIH/sida. Vingt-et-une des 100 plus grandes sociétés transnationales (STN) ont répondu qu'elles avaient une politique relative au VIH/sida sur le lieu de travail. La recherche laisse

à penser que les démarches volontaires, qui reposent sur l'action de sociétés isolées, ont leurs limites. Pour être convenablement géré, le risque doit l'être par toute l'économie. Une action commune des investisseurs et des institutions financières, qui obligerait les sociétés à observer des normes et des critères de performance spécifiques, pourrait être un moyen de parvenir à ce résultat (Bendell 2003a).

La famille en crise?

Dans l'optique de l'intégration sociale, la situation de la famille est cruciale, parce que c'est l'une des institutions dont dépendent essentiellement la sécurité et la solidarité sociales. Au cours des récentes décennies, les statistiques relatives aux divorces, aux familles monoparentales et aux migrations, notamment, ont renforcé l'impression que «la famille» est en crise. Est-ce vraiment le cas?

Les travaux réalisés par l'UNRISD depuis 1995 environ ont montré que les relations conjugales, la répartition des ressources au sein des ménages et la prise en charge des enfants et des personnes âgées se transformaient—et souvent devenaient plus difficiles—sous l'effet de la mondialisation, de l'intégration des marchés et des mutations subies par les marchés du travail. Mais ils ont aussi mis en question la tendance à reprocher aux familles et aux parents les problèmes de plus en

plus fréquents de séparation et de divorce, de grossesse non désirée, de délinquance juvénile et de violence familiale, ainsi que l'idée que les mutations des structures familiales, telles que la proportion croissante des familles monoparentales et des ménages dirigées par une femme, aboutissent forcément à un dysfonctionnement familial ou à un déclin des valeurs morales. Il faut replacer l'étude de la famille dans une analyse tant des causes et des conséquences de la pauvreté et de l'inégalité que de l'évolution du rôle de l'Etat; dans bien des pays, ces phénomènes ont alourdi la charge des ménages et des femmes en leur faisant supporter des coûts supplémentaires liés à la prise en charge d'enfants et de personnes âgées et leur ont assigné un rôle plus important dans la formation et la mise en valeur du «capital humain» (Moore 1994; Lloyd-Sherlock à paraître).

A mesure que les pays se libéralisent, les familles et les ménages sont soumis à divers types de pression. Leur stratégie de survie consiste très souvent en une intensification du travail des femmes, rémunéré et non rémunéré. Dans les pays anciennement socialistes comme l'Ouzbékistan, les services sociaux et les industries rurales offraient auparavant aux femmes de nombreux emplois et avantages sociaux. Pourtant, les licenciements dans ces secteurs ont obligé une grande partie des ruraux à exercer des activités indépendantes plus ou moins précaires. Ces personnes dépendent également davantage des petites exploitations qui font un usage intensif du travail des femmes,

d'autant que celui-ci remplace, chaque fois que cela est possible, de coûteux intrants agricoles (Kandiyoti, 2003). Les relations familiales en souffrent, de même que les enfants qui, souvent, doivent être retirés de l'école pour travailler dans la ferme familiale.

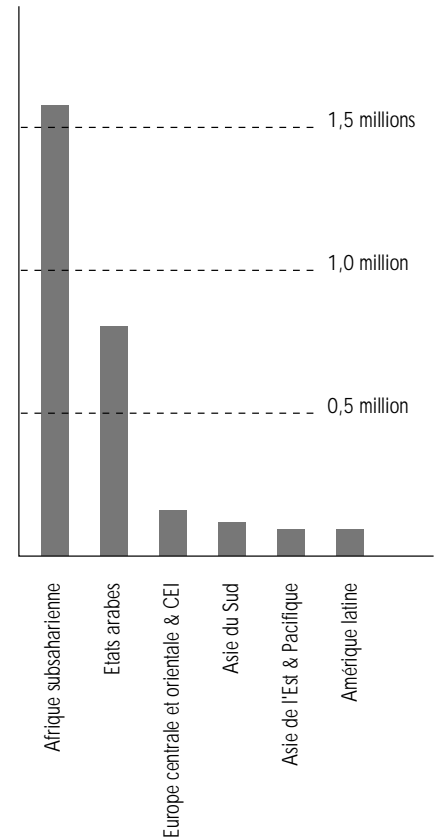
Autre exemple: celui du Mexique, où les emplois féminins dans l'industrie, en particulier celle des produits d'exportation, ont sensiblement augmenté dans les années 80 et 90. En même temps, la protection sociale, que ce soit sous la forme d'avantages liés à l'emploi ou de subventions universelles sur des articles de consommation courante, a été massivement réduite, et les politiques macroéconomiques déflationnistes ont entraîné une baisse des salaires réels. Avant 1982, lorsque l'industrialisation visait à substituer des produits nationaux aux importations, l'Etat tempérait sa politique industrielle, favorable aux entreprises (salaires bas, tarifs douaniers élevés), par des mesures destinées à maintenir des niveaux de vie minimum décents; puis, ces subventions indirectes ont disparu ou ont été réservées à une proportion toujours plus faible de pauvres. Du fait de la baisse des salaires réels et de la hausse du coût monétaire de subsistance, les familles en détresse ont de plus en plus compté, pour survivre, sur l'intensification du travail rémunéré des femmes, ainsi que sur l'activité non rémunérée qu'elles exercent à titre individuel ou collectif pour aider et soigner (Brachet-Marquez et de Oliveira 2002).

IDENTITÉS ET CONFLIT

Depuis les années 80, le nombre des conflits violents à composante identitaire a fortement augmenté. Les sentiments ethniques, raciaux et religieux sont demeurés vivaces alors même que les pays s'intégraient davantage à l'économie mondiale. La rapidité des changements sociaux favorise la renaissance des identités communautaires car les individus sont en quête de valeurs auxquelles se raccrocher. En fait, la diversité culturelle est une constante des relations humaines, même pour les sociétés fondées sur les principes de l'homogénéité ou de l'Etat-nation. Faute d'un bon encadrement, les identités peuvent empiéter sur les droits des personnes. Les femmes, par exemple, se voient souvent dénier leurs droits dans les sociétés où leur subordination est considérée comme essentielle à l'unicité et à l'intégrité de la culture locale ou nationale. Des conflits violents à composante identitaire peuvent aussi entraîner l'effondrement de l'Etat. Les guerres séparatistes qui ont suivi la chute du communisme en Europe centrale et orientale, les guerres qui traînent en longueur en Afrique et dans certaines régions d'Asie, les violences qui n'en finissent pas au Moyen-Orient et le terrorisme transnational—tout cela montre à l'évidence la profondeur des problèmes à surmonter dans l'ordre mondial actuel.

L'Institut a consacré une partie de ses travaux à l'étude des conflits, parce qu'ils se répercutent sur

FIGURE 3.2
LES VICTIMES DE LA GUERRE
(PAR RÉGION, 1990-1999)



Source: PNUD 2002:17.

les rapports sociaux, les institutions et la protection sociale. Lorsqu'il a entrepris des recherches sur les conflits ethniques vers la fin des années 80, c'était un sujet extrêmement sensible au sein des Nations Unies. Mais dans les années 90, lorsque les conflits se sont multipliés et que d'autres pays ont été plongés dans la guerre civile, les Nations Unies ont cherché à mieux en comprendre les causes et la dynamique. En fait, les causes des conflits et la gestion de la reconstruction après la guerre étaient au cœur de l'intégration sociale, point inscrit à l'ordre du jour du Sommet social. Trois des 14 pays inclus dans le premier projet de l'UNRISD, Conflit ethnique et développement, l'Éthiopie, l'Union soviétique et la Yougoslavie, s'étaient décomposés au début des années 90 (Amin 1994; Tishkov 1996; Akhavan 1995). Les recherches de l'Institut sur le Burundi ont éclairé le génocide qui devait avoir lieu par la suite au Rwanda (Lemarchand 1994). Les chercheurs de l'UNRISD ont observé et analysé les émeutes générales qui ont suivi en Inde la destruction de la mosquée de Babri par des activistes hindous à Ayodhya (Nandy et al. 1998). Ils n'ont pas attendu la signature de l'accord de paix au Liban pour étudier le long conflit qui avait déchiré le pays (Hamdan 1997). Et un projet s'intéressait déjà au sort peu enviable des Kurdes lorsque la guerre du golfe de 1990-91 a braqué sur eux les projecteurs (Chaliand 1992).

Les travaux de l'UNRISD ont cherché à répondre à cinq grandes questions: la complexité avec

laquelle les identités fabriquent les conflits et la violence; la réinsertion sociale des victimes des conflits armés; l'assistance internationale et le dialogue dans la reconstruction au sortir d'un conflit; la gestion de la diversité culturelle; et le potentiel de tension et de conflit existant entre les droits des femmes et les droits «culturels» ou collectifs, qui est traité au chapitre 6.

Les conflits violents

L'identité donne un sentiment de solidarité et englobe la totalité de l'expérience sociale. Les individus appartiennent simultanément à divers groupes: la famille, la communauté locale, la profession, la classe et le pays, le sexe et le groupe d'âge. Porteuse d'identités multiples, la personne peut se concevoir différemment selon les circonstances. De plus, l'identité est vécue différemment, même par les membres d'un groupe identique.

Les recherches de l'UNRISD ont conclu que l'ethnicité, la religion et la race ne menaçaient l'ordre social que lorsqu'elles supplantaient d'autres loyalties et devenaient le noyau dur de l'identité. Autrement dit, les identités primordiales ne devraient pas se réduire à une différence immuable, déterminée par les gènes. Les conflits ethniques, raciaux ou religieux ne sont pas inévitables et il n'y a guère de mérite à penser que les conflits tirent leur origine d'une haine ancestrale. Ils évoluent à partir de situations historiques

«L'UNRISD A PASSÉ
40 ANS À S'INTERROGER
SANS COMPLAISANCE
SUR LES RÉALITÉS
SOCIALES AUXQUELLES
SE HEURTENT DES
MILLIONS DE GENS
DANS LE MONDE.
DE SES ÉTUDES SUR
LE COMMERCE DES
DROGUES ILLICITES
À CELLES SUR LES
IDENTITÉS ET LE
CONFLIT EN PASSANT
PAR SON TRAVAIL DE
PIONNIER SUR
LE GENRE, L'UNRISD
A TRAVAILLÉ AVEC

Encadré 3.1—Les mouvements religieux et leurs stratégies politiques

La religion, importante source de formation, est inextricablement liée à l'identité ethnique. Il serait bien difficile de démêler les composantes religieuses de celles qui ne le sont pas dans l'identité d'un Sikh, par exemple, d'un Tibétain, d'un Somali ou d'un Irlandais. Dans de nombreux pays, il existe un lien étroit entre la religion et la politique. Le pouvoir politique s'appuie sur des croyances religieuses, tandis que des considérations politiques pénètrent jusqu'au cœur du religieux. Dans certains pays, ces liens se sont encore resserrés à mesure que la crise économique et la restructuration mondiale mettaient à mal les mécanismes qui étaient naguère facteurs de cohésion sociale. Les mouvements religieux peuvent se ranger en quatre groupes selon que la religion sert de véhicule d'opposition ou d'idéologie du développement communautaire.

Les groupes culturels—Ils apparaissent lorsqu'une communauté se perçoit comme une minorité réprimée et vise à obtenir une autonomie plus grande ou à se gouverner de manière autonome. On peut citer par exemple les Sikhs d'Inde, les bouddhistes tibétains de Chine, et les luttes menées par les Soudanais du Sud contre l'islamisation. Dans chaque cas, la religion est un des fondements idéologiques de la résistance à la culture dominante.

Les mouvements syncrétistes—Ils se caractérisent par un amalgame ou un mélange de religions, associant le plus souvent des pratiques traditionnelles au christianisme ou à l'islam, et recrutent principalement leurs membres dans les campagnes des pays en développement. Face aux menaces

de forces extérieures telles que l'Etat, les grands propriétaires fonciers, des sociétés transnationales ou des gouvernements étrangers, la solidarité du groupe se construit à partir des croyances religieuses et sociales. Citons à titre d'exemples les Napramas du nord-est du Mozambique, l'Eglise Lumpa du nord de la Zambie et le culte de l'olivierismo en République dominicaine.

Les groupes religieux à orientation communautaire—Ils tentent de trouver Dieu par une recherche personnelle plutôt qu'au travers d'institutions religieuses. Lorsque les pouvoirs publics nationaux et locaux sont incapables de répondre aux besoins des citoyens, ces groupes mettent l'accent sur la faculté de la communauté d'améliorer les conditions de vie de ses membres par un effort concerté. Beaucoup puisent leurs idées dans les thèses d'une théologie radicale de la libération. Outre ces groupes, les Eglises évangéliques protestantes proches du peuple ont connu une forte croissance dans plusieurs pays d'Amérique latine et d'Afrique.

Les intégristes—Ils s'efforcent de construire une société plus traditionnelle en transformant les lois, la morale et les normes sociales, et parfois même la configuration politique, selon de stricts principes religieux. Ils cherchent à s'emparer de secteurs clés comme l'éducation, que le gouvernement garde jalousement sous sa juridiction. L'intégrisme est souvent associé à une interprétation littérale des textes religieux dans lesquels les intéressés trouvent des réponses toutes prêtes au changement radical. De nombreuses religions ont leurs intégristes: on en compte parmi les bouddhistes, les chrétiens, les hindouistes, les musulmans et les juifs.

Source: Haynes 1995.

spécifiques qui peuvent être liées au mode de construction des Etats, à l'organisation des marchés du travail et aux règles régissant les institutions publiques (Stavenhagen 1996; Young 1998; Bangura 1994b).

Les études réalisées par l'Institut aux Fidji, au Guyana, en Malaisie, au Burundi et au Liban ont montré que certaines activités économiques peuvent être assimilées à des groupes donnés et que la concurrence entre eux peut affecter les relations interethniques ou interraciales et dégénérer en conflits généralisés (Premdas 1995a, 1995b; Lemarchand 1994; Hamdan 1997). Lorsque la race ou l'ethnie devient inséparable de la situation de classe, les inégalités qui en résultent peuvent engendrer xénophobie, violences et discriminations. L'érosion du pouvoir de l'Etat, de son côté, peut être un facteur d'aggravation non négligeable. Les identités primordiales reviennent en force lorsque les idéologies nationalistes et laïques s'effondrent et que les valeurs auxquelles adhère la majorité de la population s'effritent. Cependant, les études de cas portent à croire que la plupart des conflits n'éclatent pas de façon soudaine. Si certains connaissent une escalade linéaire, d'autres sont plus cycliques. La plupart ont besoin d'agitateurs, d'organisations et d'un discours pour s'embraser ou ne pas s'essouffler. D'où l'importance d'étudier la dynamique des mouvements et le discours de leurs chefs. L'encadré 3.1 illustre certains des liens complexes qui existent entre ethnie et religion, et les différents usages que les

mouvements sociaux peuvent faire de la religion pour parvenir à leurs fins politiques.

Dans le cadre du projet Violence politique et mouvements sociaux, des études ont été menées en Afrique du Sud, en Colombie, en Espagne, en Irlande du Nord, en Italie, au Liban, au Pérou et à Sri Lanka sur la résilience et la dynamique interne de la violence (Deas 1995; Moss 1993; Picard 1993; du Toit 1993; Wiewiorka 1993; Senaratne 1993). Selon ces recherches, effectuées au début des années 90, des actes violents créent une solidarité de groupe et donnent un sentiment de pouvoir aux militants qui y participent. Les études ont aussi analysé les récits ou discours des mouvements violents, la formation de «communautés de discours» et la façon dont elles se perpétuent, l'interprétation des textes et l'usage qui en est fait pour resserrer les liens entre les membres du groupe, et les messages symboliques des activités violentes. La recherche a mis en doute l'assimilation de la violence politique à une manifestation pathologique ou à une forme de comportement toujours sensible à un raisonnement instrumentaliste ou à une analyse des coûts et des avantages.

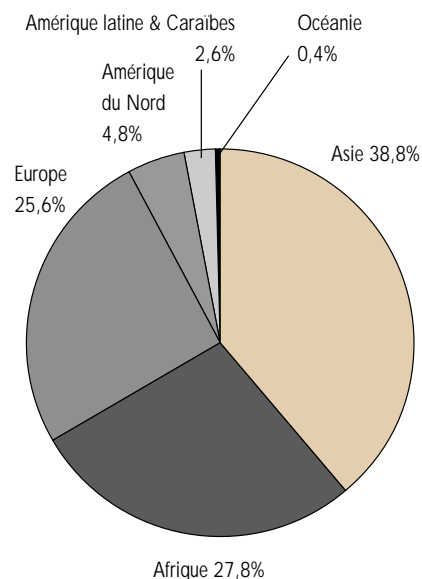
Elle a montré que l'emploi à long terme de la violence politique dans les pays étudiés présentait des caractéristiques qui rattachaient cette violence à l'un de deux «modèles» (Apter 1997). Selon le «modèle de l'échange», la dynamique de la violence suit des règles bien comprises. Les objectifs sont plutôt instrumentaux; la violence croît et

décroît selon les progrès et les reculs que les chefs du groupe croient avoir enregistré dans la course au pouvoir et aux partisans. Ces caractéristiques étaient évidentes dans le cas des mouvements de la guérilla colombienne. Dans le «modèle du retournement», les mouvements comme le Sentier lumineux du Pérou présentent la violence comme inévitable en remettant en question les fondements de la société et du jeu politique. Selon les conclusions des recherches, les situations qui s'apparentent au modèle de l'échange ont des chances de se régler par des méthodes démocratiques et de redistribution alors que, pour résoudre celles qui s'apparentent au modèle du renversement, il faut accorder beaucoup plus d'attention aux questions de justice et de marginalité.

La réinsertion sociale des victimes de conflits

La guerre et la persécution forcent souvent les gens à fuir leur foyer et leur pays. A la fin de l'an 2000, on dénombrait dans le monde plus de 21 millions de réfugiés, de demandeurs d'asile et de personnes déplacées dans leur propre pays et la majorité d'entre eux se trouvaient en Afrique, en Asie et en Europe (voir figure 3.3). Des migrations forcées d'une telle ampleur amènent à s'interroger sur les possibilités d'existence et de réinsertion sociale pour ceux qui rentreraient chez eux après avoir été forcés d'émigrer. L'UNRISD a soutenu plusieurs projets de recherche sur ce sujet

FIGURE 3.3
RÉFUGIÉS ET AUTRES CATÉGORIES DE PERSONNES RELEVANT DU MANDAT DU HCR: 21.798.210



■ Note: Cette population comprend les réfugiés, les demandeurs d'asile, les réfugiés rapatriés, les personnes déplacées dans leur propre pays et les personnes déplacées de retour chez elles, ainsi que d'autres catégories de personnes relevant du mandat du HCR. Le chiffre total de la population inclut huit autres cas de figure.

Source: HCR 2002.

dans les années 80 et le début de la décennie suivante. Ses travaux ont porté sur les réfugiés afghans au Pakistan, les réfugiés cambodgiens, les réfugiés guatémaltèques au Mexique, les réfugiés qui se trouvaient au Tchad, dans la Corne de l'Afrique, en Ouganda et au Zimbabwe et sur le retour des exilés en Argentine et en Uruguay.

L'UNRISD a aussi évalué bon nombre de généralisations et de présupposés faits par les responsables politiques et les professionnels des secours humanitaires. Il s'est révélé problématique de classer les gens dans des catégories telles que «réfugiés», «rapatriés», «personnes restées au pays» et «déplacées dans leur propre pays». Les frontières régionales sont souvent poreuses, et les personnes déplacées dans leur propre pays et celles qui restent dans les zones de conflit sont souvent en butte aux mêmes formes de privation que celles qui franchissent les frontières. En privilégiant les réfugiés et les rapatriés par rapport à d'autres victimes du conflit, on risque de créer des tensions et de saper les programmes de reconstruction et de relèvement. De plus, les mouvements de réfugiés ne sont pas des événements isolés mais font partie d'un processus migratoire long et complexe (Lattes et Oteiza 1987). Il n'est donc guère judicieux de supposer que les réfugiés rentreront forcément chez eux ou que leur identité est fondée sur un attachement à la terre qu'ils ont quittée. Par ailleurs, il est faux de penser que les personnes déplacées sont complètement tributaires des secours. La plupart n'ont reçu aucune

aide d'organisations humanitaires ou, là où une aide leur a été offerte, elle a complété leurs stratégies de survie mais n'en pas été l'élément principal (Allen 1996).

Les programmes de réinsertion doivent reposer sur une solide connaissance des changements qui ont pu se produire à la suite du déplacement (Watson 1996). Dans certains cas, ces changements risquent de gêner la réinsertion. Les liens traditionnels de solidarité peuvent être mis à rude épreuve et difficiles à renouer lors du retour des réfugiés. Au Tchad, par exemple, ceux qui sont revenus dans le Sahel oriental ont bénéficié du soutien de leur famille et des membres de la communauté qui n'avaient pas émigré. Ceux du sud-ouest qui sont rentrés chez eux ont constaté qu'ils ne pouvaient pas récupérer leurs terres ni compter sur les anciens réseaux de solidarité parce que leurs voisins voyaient en eux des privilégiés qui avaient profité de l'exil.

Il est sans doute nécessaire d'accorder une attention spéciale aux femmes et aux enfants mais il ne faut pas leur coller l'étiquette de «victimes», de «groupes vulnérables» ou «traumatisés» (Boyden et Gibbs 1997; Sørensen 1998; Geiger 1994). Les femmes, par exemple, peuvent vivre l'impuissance des hommes comme une libération; de nouveaux types de relations peuvent s'instaurer entre hommes et femmes; elles peuvent avoir la possibilité d'acquérir de nouveaux savoir-faire, qui leur permettront par la suite d'être plus indépendantes et

mieux reconnues. Une partie des recherches de l'UNRISD a porté sur les expériences de femmes réfugiées d'Afghanistan, du Cambodge et du Tchad et de femmes rentrées dans ces pays (Christensen 1990; Arnvig 1994; Watson 1996). Ces études ont montré les luttes et les souffrances des réfugiées, ainsi que les changements d'attitude, des valeurs, des rapports sociaux et des compétences apportés par l'expérience de l'exil. L'étude tchadienne a révélé que, malgré de nombreuses ombres au tableau, certaines réfugiées de retour chez elles se sont révélées être un élément dynamique, un facteur de changement social dans leur région: pour le bien-être de leur ménage, elles ont assumé de plus larges responsabilités, ce qui leur a donné un sentiment d'autonomie. Les programmes de réinsertion doivent être attentifs à ces changements.

La reconstruction après les conflits

Depuis les années 90, la communauté internationale joue un rôle de premier plan dans la reconstruction des sociétés dévastées par la guerre. Les institutions des Nations Unies, les donateurs bilatéraux et les ONG y prennent une part active. Reconstruire, c'est mener à bien tant une réforme de l'Etat et du système judiciaire qu'une réadaptation psychologique et morale, relever les institutions sociales, rétablir la confiance et relancer l'économie. Les défis ne manquent pas: il faut veiller à

ce que l'aide fournie par les institutions internationales ne se substitue pas aux capacités locales mais contribue à les renforcer, et trouver un juste équilibre entre secours et développement (UNRISD 1993). L'Institut s'est penché sur ces questions dans ses travaux sur la vulnérabilité et les stratégies de survie au Cambodge et le Projet des sociétés déchirées par la guerre, qui s'est concentré sur l'Erythrée, le Guatemala, le Mozambique et la Somalie.

Les recherches de l'UNRISD au Cambodge, qui ont commencé après la signature des accords de paix en 1993, se sont intéressées aux conséquences sociales et économiques de la vaste opération de retour à la paix, de rétablissement de la sécurité alimentaire, de réadaptation psychosociale et de démocratisation. Les travaux de l'Institut ont aussi relancé les recherches liées aux sciences sociales au Cambodge à un moment où elles y étaient assez négligées (Tickner 1996; Murshid 1998).

Les institutions multilatérales et bilatérales, très présentes au Cambodge, ont rapidement rétabli certaines institutions démocratiques et les échanges commerciaux, ainsi que les flux de l'aide, de l'assistance technique et des investissements. Cependant, le programme d'aide a souffert de divers problèmes qui tenaient à l'urgence et à son ampleur même et qui ont non seulement compliqué la planification et la coordination mais aussi alimenté l'inflation et créé une expansion artificielle de la capitale, Phnom Penh, en accélérant

les migrations en direction de la ville. De plus, le gouvernement et d'autres institutions cambodgiennes ont été souvent écartés du processus de planification. Le recrutement par les institutions internationales de Cambodgiens qualifiés et de cadres du pays mieux rémunérés par cet intermédiaire a encore affaibli l'appareil administratif et entravé la prestation de services essentiels (Curtis 1998). Certains soldats et d'autres étrangers se sont montrés peu respectueux des Cambodgiens et de leur culture, ce qui a contribué à la forte montée de la prostitution au début des années 90 (Arnvig 1994). On ne peut se méprendre sur les enseignements à en tirer pour les opérations de paix: il faut réduire au minimum les effets de distorsion que peuvent avoir des interventions humanitaires majeures sur l'économie locale, assurer une plus grande participation de la population et des institutions locales aux programmes de reconstruction et encourager l'établissement entre le personnel étranger et le pays d'accueil de relations basées sur le respect (Utting 1994).

Pour le projet de reconstruction des sociétés déchirées par la guerre, la méthodologie retenue a été celle de l'action-recherche (voir encadré 3.2). Les travaux se sont inspirés d'études antérieures de l'UNRISD sur la participation ainsi que de l'analyse des expériences de pays qui avaient connu le retour à la paix et la reconstruction au sortir d'un conflit. Cette analyse avait mis en évidence non seulement la nature complexe du processus de reconstruction et la nécessité d'agir sur de multiples

fronts à la fois, mais aussi la façon dont les institutions internationales et les politiques économiques pouvaient à la fois contribuer et faire obstacle à la reconstruction, et la nécessité d'intégrer divers acteurs—y compris les anciens ennemis—et de les associer à la prise de décision (Carbonnier 1998; Sørensen 1998; Moore 1996; Weiss Fagen 1995; UNRISD 1995). L'action-recherche, dans ce projet, a consisté à mettre en contact, aux niveaux local et national, un grand nombre d'acteurs locaux et internationaux et à amorcer un dialogue sur les questions politiques. Les chercheurs étaient là pour fournir les informations techniques et faciliter ainsi le débat. Le projet a encouragé acteurs étrangers et nationaux à se consulter régulièrement, les a aidés à approfondir leurs relations hors des réunions officielles et à mieux comprendre les objectifs et priorités de chacun. Le but était en définitive d'améliorer la participation et la qualité de l'aide étrangère et de mobiliser les acteurs nationaux pour qu'ils s'approprient le processus de reconstruction.

Comment gérer la diversité?

De nombreuses politiques et institutions ont pour vocation de gérer la diversité culturelle. Elles vont des lois et des mécanismes constitutionnels aux initiatives socio-économiques en passant par les politiques de l'éducation qui cherchent à changer les comportements et à prévenir l'exclusion. Des programmes spéciaux peuvent contribuer à corriger

des injustices historiques ou à réinsérer dans la société des groupes exclus. Mais parce qu'ils ont des effets différenciés, même parmi les bénéficiaires, et sont souvent contestés par divers groupes, il est difficile d'en prédire les résultats ou d'en tirer des leçons qui soient applicables à toutes les situations.

Les travaux réalisés par l'UNRISD sur la diversité ethnique et la politique publique dans les années 90 et, plus récemment, sur le racisme et la politique publique, ont porté principalement sur trois questions: les mécanismes constitutionnels, qui mettent en lumière les questions du fédéralisme, de la décentralisation et des règles électorales; la

Encadré 3.2—Du conflit au dialogue au Guatemala

Le gouvernement guatémaltèque a signé un accord de paix avec la guérilla de l'Union révolutionnaire nationale guatémaltèque en janvier 1997, après plus de 35 ans de guerre civile. Le Guatemala était ainsi tout désigné pour faire partie des pays où le Projet des sociétés déchirées par la guerre devait être mis en œuvre. L'expérience du retour à la paix a été étudiée à l'aide de méthodes de recherche participatives qui privilégiaient le dialogue et ont débouché sur des recommandations politiques à l'adresse des différents acteurs.

La première phase des travaux a consisté à établir la fiche du pays à partir des recherches et de larges consultations avec tous les acteurs concernés. Cette fiche exposait dans les grandes lignes les problèmes de la transition au sortir du conflit et recommandait que l'attention se porte d'urgence sur cinq domaines: la réforme de l'Etat, le développement socio-économique, la justice et la sécurité, le multiculturalisme, et la coopération internationale.

Cinq groupes de travail se sont constitués pour traiter de ces domaines, les chercheurs fournissant les données techniques nécessaires au débat et à l'analyse collective. La peur et la méfiance créées par des années de conflit posèrent des problèmes au début. Mais peu à peu, chaque groupe développa sa propre identité.

En encourageant le dialogue sur des questions de politique générale, le projet a renforcé à plusieurs égards la démocratie naissante au Guatemala. A cette époque, les consultations systématiques qui avaient lieu dans les groupes de travail sur les questions de l'après-conflit n'avaient pas leurs pareilles dans le pays. La hiérarchie et la confrontation abolies, des représentants du gouvernement, des partis politiques, des organisations de la société civile et de groupes jusque-là exclus ont apporté leur pierre à l'édifice commun et un consensus a pu ainsi se dégager. Le dialogue a permis aux participants de découvrir les limites et la complexité des processus décisionnels du gouvernement et a contribué à assainir la relation historique malsaine qui existait entre le gouvernement et les groupes de la société civile.

Source: Torres-Rivas et Arévalo de León 1999.

répartition des ressources; et les politiques culturelles (Young 1998, 1999; Nnoli 1995). Le fédéralisme et la décentralisation ont en commun une dispersion du pouvoir créant ainsi de multiples échelons auxquels les citoyens sont représentés et participent. Les recherches ont montré cependant qu'il fallait se méfier des risques de séparatisme, de la discrimination à l'égard des «étrangers», des inégalités de développement et des conflits entre juridictions là où la culture politique

et les talents de négociation en faveur de la modération ne sont pas assez développés.

La correction des discriminations et des inégalités ethniques et raciales passe sans nul doute par une réforme des institutions de gouvernance. Tous les groupes de la société doivent se sentir parties prenantes et représentés dans les institutions qui régissent leur vie et y avoir un intérêt commun, si les gouvernements veulent jouir de la stabilité et de la légitimité populaire. Cependant, les institutions qui s'efforcent de gérer la diversité n'obtiennent pas toujours les meilleurs résultats. Elles peuvent même avoir des effets néfastes tout à fait



inattendus. Il faut donc toujours considérer les particularités du contexte socioculturel dans lequel elles sont appliquées.

La gestion de la diversité suppose aussi des mécanismes permettant de corriger les inégalités liées à la discrimination par une redistribution des ressources. Les moyens d'action sont généralement l'emploi, l'admission dans les établissements d'éducation, l'attribution des contrats publics et l'accès aux services sociaux. Le contenu, l'application et les résultats de ces politiques peuvent varier selon que la population défavorisée est majoritaire et a un accès non négligeable aux institutions qui définissent les politiques ou que les bénéficiaires sont en minorité et ont peu d'influence sur le gouvernement. Entre des pays aussi différents que le Brésil, l'Inde, la Malaisie, l'Afrique du Sud et les Etats-Unis, les mesures de redistribution ont donc considérablement varié (UNRISD 2002b).

Les politiques culturelles offrent des possibilités mais ne vont pas sans problèmes non plus. La question de la reconnaissance est centrale: il faut accorder l'égalité juridique et sociale à toutes les communautés, jusque dans la célébration de leurs jours de fête, et promouvoir leurs langues dans les établissements concernés. Dans la poursuite du multiculturalisme, il ne faut cependant pas ériger la différence culturelle en une valeur absolue ou suprême. En jouant la carte de l'identité en politique, on peut parfois renforcer des

normes et pratiques culturelles qui subordonnent certains groupes, les femmes notamment (voir chapitre 6). Pour qu'un pays jouisse d'un développement stable, il est vital que ses habitants se sentent citoyens et partagent certaines valeurs.